

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SCM-RAP-3/2026

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIAS: KAREM ANGÉLICA
TORRES BETANCOURT Y
MARYJOSE SOSA BECERRA

Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiséis.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública determina **revocar** en lo que fue materia de impugnación la resolución emitida por el Consejo General del INE identificada con la clave **INE/CG1521/2025**, para los efectos precisados en esta sentencia.

GLOSARIO

Autoridad Responsable	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CFDI	Comprobantes Fiscales Digitales por Internet
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Recurrente o PAN	Partido Acción Nacional

Resolución impugnada	INE/CG1521/2025 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, instaurado en contra del Partido Acción Nacional, identificado con el número de expediente INE/P-COF-UTF/23/2021
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
Unidad de Fiscalización	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

De lo narrado por el recurrente, de las constancias que integran el expediente y de los hechos notorios para esta Sala Regional, se advierte lo siguiente:

- 1. Resolución que ordenó el inicio del procedimiento sancionador.** El 15 de diciembre de 2020, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG644/2020, relativa al Dictamen Consolidado de los informes anuales de ingresos y gastos del PAN del ejercicio dos mil diecinueve, por lo que ordenó iniciar un procedimiento oficioso con la finalidad de investigar 87 CFDI expedidos a nombre del PAN.
- 2. Inicio del procedimiento oficioso.** En cumplimiento al punto anterior, el 15 de enero de 2021, la Unidad de Fiscalización acordó formar el expediente INE/P-COF-UTF/23/2021 y dar inicio al procedimiento.
- 3. Resolución impugnada.** El 18 de diciembre de 2025, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG1521/2025 en la que determinó sancionar al PAN, al haber encontrado

irregularidades atribuibles tanto a su Comité Ejecutivo Nacional como a los Estatales de Ciudad de México, Durango, Guanajuato y Veracruz.

4. Recurso de apelación. Inconforme con tal determinación, el 9 de enero de 2026,¹ el PAN interpuso recurso de apelación ante Sala Superior, quien integró el expediente SUP-RAP-18/2026.

5. Escisión. Mediante acuerdo plenario de 23 de enero, la Sala Superior escindió el recurso de apelación.

Entre otras cosas, determinó que esta Sala Regional es competente para resolver lo relativo a las irregularidades atribuidas al Comité Ejecutivo del PAN en la Ciudad de México.

6. Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Regional, el 24 de enero la magistrada presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente **SCM-RAP-3/2026** y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado José Luis Ceballos Daza.

7. Radicación, requerimiento, admisión y cierre. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el presente recurso, requirió diversa información, lo admitió y, al no haber mayor trámite pendiente por realizar, determinó cerrar la instrucción.

¹ En adelante las fechas se entenderán referidas a este año, salvo precisión en contrario.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que el recurrente controvierte una resolución del Consejo General del INE en un procedimiento sancionador en materia de fiscalización con motivo de omisiones atribuidas a su Comité Ejecutivo en la Ciudad de México, supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción, de conformidad con:

Constitución. Artículos 41, párrafo tercero, Base VI, primer párrafo; 94, párrafo primero; y 99, párrafo cuarto, fracción III.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 251, 252, 253 fracción IV inciso a), y 263 párrafo 1 fracciones I y XII.

Ley de Medios. Artículos 3 numeral 2 inciso b), 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso a).

Acuerdo General 1/2017. Emitido por la Sala Superior, que ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las Salas Regionales, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en materia de fiscalización, relacionados con los informes presentados por los partidos políticos en el ámbito estatal.

Acuerdo Plenario. Emitido por el pleno de la Sala Superior en expediente SUP-RAP-18/2026 en el que se determinó que esta Sala Regional es la competente para resolver el presente asunto relacionado con el Comité Ejecutivo del PAN en la Ciudad de México.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia.

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7 numeral 2, 8 numeral 1, 9 numeral 1, 13, 40 numeral 1 inciso b), 41 y 42, de la Ley de Medios.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito; en ella se hizo constar la denominación del PAN y la firma autógrafa de su representante; también se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación y los agravios que le causa.

2. Oportunidad. Este requisito se encuentra satisfecho, dado que la resolución impugnada fue notificada al PAN el 18 de diciembre de 2025, sin embargo, el INE disfrutó de su segundo periodo vacacional, que comprendió del 22 de diciembre de 2025 al 6 de enero,² días que no deben ser contados para efecto del plazo.

Por tanto, el cómputo para impugnar transcurrió del 19 de diciembre 2025 al 9 de enero, por lo que, si la demanda se presentó el último día, resulta evidente su oportunidad.³

3. Legitimación. El recurso fue interpuesto por un partido político, a través de su representación, el cual está legitimado para impugnar la resolución del INE que considera la vulnera sus derechos político-electorales.

² Conforme al Aviso relativo al primer y segundo periodo vacacional, así como el día de descanso obligatorio a que tiene derecho el personal del Instituto Nacional Electoral durante el año 2025, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de julio de dos mil veinticinco.

³ Sin tomar en cuenta sábados y domingos conforme a lo establecido en el artículo 8 con relación al diverso 7 numeral 2, ambos de la Ley de Medios, que establece que cuando la violación reclamada no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral el cómputo se realizará en días hábiles.

4. Personería. Víctor Hugo Sondón Saavedra tiene acreditada su personería⁴ como representante propietario del partido recurrente ante el Consejo General del INE ya que así lo reconoce la autoridad responsable mediante su informe circunstanciado.

5. Interés jurídico. El PAN tiene interés jurídico porque controvierte una resolución que, entre otras cuestiones, lo sancionó por la omisión de adjuntar documentación relacionada con la fiscalización de su Comité Ejecutivo en la Ciudad de México, lo que refiere afecta su esfera jurídica.

6. Definitividad. En el caso se estima colmado el requisito, pues en la Ley de Medios no se prevé algún medio de defensa para combatir las determinaciones del Consejo General del INE que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

TERCERA. Materia de la controversia.

Para comprender adecuadamente la controversia, conviene tener en cuenta los siguientes hechos.

1. Procedimiento sancionador. Al revisar el dictamen consolidado correspondiente a los informes anuales de ingresos y gastos del PAN del ejercicio 2019, el Consejo General del INE encontró que el partido omitió reportar 87 CFDI en el SIF, por lo que ordenó iniciar un procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

De esas 87 omisiones, cabe precisar que únicamente 6 corresponden a gastos supuestamente realizados por el Comité Ejecutivo del PAN en la Ciudad de México, los cuales no se reportaron en el SIF.

⁴ Consultable en <https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/>

Al comparecer al procedimiento, el PAN presentó un documento en el que alegó justificaciones respecto de cada una de las 87 omisiones que le atribuyeron, incluidas las 6 correspondientes al Comité Ejecutivo Estatal de la Ciudad de México, respecto de las cuales presentó las correspondientes pólizas y registros contables asociados con cada uno de los CFDI materia de controversia.⁵

2. Resolución impugnada. Se determinó que el PAN omitió reportar 6 CFDI en el SIF expedidos por la empresa Edenred México, S.A. de C.V, por un monto total de \$574,500.00.

Ello, a partir de comprobar que la empresa emitió 6 CFDI por concepto de servicios prestados al recurrente relacionados con los monederos de vales de despensa y que el monto amparado por cada una de las 6 facturas fue efectivamente pagado por el PAN.

Los CFDI de referencia, generados por la empresa y no reportados por el PAN, fueron los siguientes:

No.	Proveedor	Folio fiscal	Fecha	Monto
1	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	84465741-B146-9F47-8D86-44B6A4C09320	03/02/2019	\$88,000.00
2	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	E9130B00-9664-F04D-8CF0-09058E08C889	03/16/2019	\$80,500.00
3	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	E93FB34A-6F54-644F-AC08-3141F67ED0DC	04/17/2019	\$108,000.00
4	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	F0572A84-8E80-B244-8F65-92C6FC086974	03/30/2019	\$116,500.00
5	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	FCAE3196-042B-DA44-B823-C66B8E1B2215	02/15/2019	\$109,500.00
6	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	BD5E42AA-304B-4743-90D2-6639DEFF30AA	08/01/2019	\$72,000.00
Total				\$574,500.00

Por lo anterior, la autoridad responsable determinó imponer al Comité Ejecutivo del PAN en la Ciudad de México una sanción consistente en la reducción del 25% de la ministración mensual, hasta alcanzar la cantidad de **\$861,750.00**.

⁵ Véase en conjunto lo expuesto por el PAN en la comparecencia al emplazamiento y en el anexo 1 INE UTF DRN 45404 2025, lo relacionado con el inciso b) CFDI en los que no se adjuntó el archivo XML (referenciados con el 2 en la columna “Referencia del Partido”).

3. Síntesis de los agravios. En la presente instancia, el recurrente alega que la resolución del Consejo General del INE incurrió en una indebida valoración probatoria, vulnerando los derechos a la legalidad y al debido proceso, por lo que solicita su revocación y, en última instancia, se deje sin efectos la sanción que se le impuso.

Las razones en que sustenta su pretensión son las siguientes:

- El INE basó su determinación única y exclusivamente en la existencia digital de los CFDI, sin acreditar la materialidad del gasto, el flujo de recursos, ni la recepción del bien o servicio respectivo.
- El INE no tomó en cuenta que un CFDI no hace prueba plena de una operación, sino que se trata únicamente de un indicio, por lo que la autoridad debió acreditar las operaciones comerciales con la documentación soporte antes de sancionarlo.
- El INE realizó una revisión deficiente e incompleta de la información alojada en el SIF, así como de una indebida valoración y falta de pronunciamiento respecto de las pruebas y argumentos hechos valer por el PAN en su respuesta al emplazamiento y en los alegatos.
- El INE invirtió indebidamente la carga probatoria, forzando al recurrente a probar la inexistencia de las operaciones por las que fue sancionado, vulnerando en su contra la presunción de inocencia.
- El INE omitió presentar contratos firmados, evidencia de transferencias o flujo de efectivo, bitácoras de eventos, fotografías o testigos de la recepción de bienes o servicios, confirmaciones de terceros mediante las

respectivas consultas, o cualquier otra clase de prueba destinada a evidenciar un soporte fáctico de las supuestas irregularidades detectadas.

4. Problemática jurídica a resolver. Esta Sala Regional deberá determinar si la resolución emitida por el Consejo General del INE es o no conforme a Derecho, a la luz de los motivos de agravio planteados por el PAN para demostrar lo contrario.

CUARTA. Estudio de fondo.

Esta Sala Regional considera que el agravio con el que el recurrente sostiene que la autoridad responsable no valoró los argumentos de defensa y las pruebas que presentó al comparecer al procedimiento respecto de los 6 CFDI emitidos por la empresa Edenred S.A. de C.V., es **fundado y suficiente para revocar la resolución impugnada**.

En principio, cabe recordar que el INE detectó que el PAN omitió registrar en el SIF las erogaciones correspondientes a 6 CFDI expedidos por la empresa Edenred S.A. de C.V., que a continuación se detallan:

No.	Proveedor	Folio fiscal	Fecha	Monto
1	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	84465741-B146-9F47-8D86-44B6A4C09320	03/02/2019	\$88,000.00
2	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	E9130B00-9664-F04D-8CF0-09058E08C889	03/16/2019	\$80,500.00
3	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	E93FB34A-6F54-644F-AC08-3141F67ED0DC	04/17/2019	\$108,000.00
4	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	F0572A84-8E80-B244-8F65-92C6FC086974	03/30/2019	\$116,500.00
5	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	FCAE3196-042B-DA44-B823-C66B8E1B2215	02/15/2019	\$109,500.00
6	EDENRED MEXICO, S.A. DE C.V.	BD5E42AA-304B-4743-90D2-6639DEFF30AA	08/01/2019	\$72,000.00
Total				\$574,500.00

Ahora bien, al comparecer al procedimiento sancionador, el PAN alegó que por causas ajenas a él, sin dolo alguno, omitió adjuntar el XML correspondiente a cada uno de los 6 CFDI observados, pero que no omitió reportar dichos gastos.

Además, precisó que cada uno de los correspondientes gastos sí se encuentran reportados en el SIF, lo cual podía ser comprobado mediante procedimientos y/o circularizaciones de conformidad con la siguiente información:

- **Respecto del CFDI 1**, informó que está relacionado con el folio 28C88653-5D4C-E248-AFA0-F248B0789964 que ampara la comisión más el importe de los vales emitidos registrado en ID-526 en la póliza DR-218/26/02/2019.
- **Respecto del CFDI 2**, explicó que folio observado está relacionado con el folio 8A53B214-5CBB-C247-9114-57542A6F14A0 que ampara la comisión más el importe de los vales emitidos, registrado en ID-526 en la póliza DR-288/14/03/2019.
- **Respecto del CFDI 3**, refirió que el folio observado está relacionado con el folio 5642297A-3C75-604C-8C21-665975247932 que ampara la comisión más el importe de los vales emitidos, registrado en ID-526 en la póliza DR-217/15/04/2019.
- **Respecto del CFDI 4**, expuso que el folio observado está relacionado con el folio 3F67EA4F-B094-7348-BEB9-C7A8D304DB66 que ampara la comisión más el importe de los vales emitidos, registrado en ID-526 en la póliza DR-369/28/03/2019.
- **Respecto del CFDI 5**, explicó el folio observado está relacionado con el folio 8458128F-5E7D-3C40-80E3-142728EA5A54 que ampara la comisión más el importe de los vales emitidos, registrado en ID-526 en la póliza DR-58/12/02/2019.

- **Respecto del CFDI 6**, señaló que el folio observado está relacionado con el que ampara la comisión más el importe de los vales emitidos, registrado en ID-526 en la póliza DR-332/30/07/2019.

Además de lo anterior, el PAN explicó que cada uno de los CFDI observados corresponde al saldo de vales de despensa electrónicos, que coinciden con su registro contable reportado en la póliza identificada con el ID-526.

No obstante lo anterior, en la resolución impugnada, la autoridad responsable determinó que se actualizaba la infracción en la medida en que estaba demostrado que la empresa emitió 6 CFDI en los que el PAN figuraba como beneficiario y que estas facturas habían sido liquidadas mediante transferencia bancaria por dicho instituto político, **sin pronunciarse o tomar en cuenta las manifestaciones y pruebas que el recurrente aportó como defensas al comparecer al procedimiento.**⁶

Esta omisión en la que habría incurrido la autoridad responsable se detalla en el escrito recursal interpuesto por el PAN, pues ahí explica que al comparecer al procedimiento, intentó amparar sus manifestaciones con las pólizas, las facturas y el timbrado de los recibos de nómina reportados en el SIF documentación relacionada con la contabilidad del Comité Ejecutivo Estatal del PAN en Veracruz, lo cual no fue tomado en consideración por la autoridad responsable al emitir la resolución.

Por otra parte, esta Sala Regional advierte que la autoridad responsable tampoco justificó adecuadamente cómo es que

⁶ En congruencia con lo establecido en la jurisprudencia 29/2012 de rubro "ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR".

llegó a la conclusión de que esas omisiones serían imputables al Comité Ejecutivo en la Ciudad de México.

Esto último resulta relevante en la medida en que al comparecer al procedimiento, tanto la empresa⁷ como el PAN presentaron documentación que señala que los servicios adquiridos se pagaron o se brindaron al Comité Ejecutivo Estatal del PAN en Veracruz.

Esto tomando en cuenta que, la naturaleza inquisitiva de dichos procedimientos impone a la autoridad fiscalizadora la carga de probar la irregularidad y no al partido político o sujeto denunciado o investigado.⁸

Esa carga implica el reconocimiento pleno del principio de inocencia que permea en todo procedimiento sancionador inquisitivo, **pues no corresponde al denunciado demostrar el correcto ejercicio de recursos o la licitud de sus conductas, sino a la autoridad demostrar lo contrario.**

Así, es que se considera que resultaba necesario que la autoridad responsable efectuara el análisis de las defensas del recurrente en torno a la omisión de cargar los CFDI en el SIF y no limitarse a referir que, del cúmulo de evidencias valoradas se trataron de egresos no reportados por el Comité Ejecutivo del PAN en Ciudad de México.

Por lo tanto, esta Sala Regional advierte que al no analizar ni valorar integralmente los argumentos de defensa ni las pruebas aportadas por el recurrente, la autoridad responsable incumplió con el principio de exhaustividad que debía observar al emitir la

⁷ Véase la respuesta al requerimiento formulado por la Unidad de Fiscalización proporcionada por el representante legal de Edenred México, S.A. de C.V., localizada a fojas 46-56 del Tomo VI ATG-15 del expediente del procedimiento sancionador INE/P-COF-UTF/23/2021.

⁸ Criterio asumido por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-18/2026.

resolución impugnada, afectando el derecho de defensa y de debido proceso del PAN.⁹

En consecuencia, ante lo **fundado** del agravio planteado por el PAN, lo conducente es **revocar** en lo que fue materia de controversia, la resolución impugnada, para el efecto de que el Consejo General del INE, valore los argumentos de defensa y las pruebas que presentó el PAN al comparecer al procedimiento sancionador respecto de los 6 CFDI observados, posteriormente, atendiendo al ámbito de su competencia emita una nueva resolución en la que determine lo que en Derecho corresponda en relación con la materia de la controversia.

R E S O L U T I V O

ÚNICO. Se **revoca** en lo que fue materia impugnación, la resolución controvertida, para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

Devuélvase la documentación que corresponda y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad de votos**, las magistradas y el magistrado, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.¹⁰

⁹ Resulta aplicable la Jurisprudencia 12/2001 de la Sala Superior de rubro EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.

¹⁰ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior.